

Controles e *accountability* na gestão pública: breve análise de controle social na educação brasileira

Maria Goreti Farias Machado

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Resumo

O artigo discute o controle e *accountability* na gestão pública. Apresenta as características da *accountability*, problematizando as dimensões e as categorias horizontal e vertical eleitoral, dando relevância à categoria vertical social. Para isso foram identificadas as principais formas de participação prevista nas normas brasileiras, em especial os conselhos das políticas sociais. Foi analisado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS – Fundeb), enquanto mecanismo de controle social na educação. As análises preliminares apontam a fragilidade do controle social como possibilidade de fortalecimento dos mecanismos de controle e *accountability* na gestão pública.

Palavras-chave: accountability; controle público; controle social; Fundeb; participação

Controls and accountability in public administration: a brief analysis of social control in Brazilian education

Abstract

This article discusses the issue of control and accountability in public administration. It introduces the characteristics of accountability, arguing about the dimensions and the horizontal and electoral vertical categories, giving relevance to the social vertical category. In order to do that, the main forms of foreseen participation in Brazil were identified, specially the social political councils. We analyzed the Social Support and Control Council of the Maintenance and Development of Basic Education and the Recognition of Education Professionals Fund (CACS – Fundeb), as a mechanism of social control in education. The preliminary analysis points at the fragile situation of social control as a possibility of reinforcement of the mechanisms of control and accountability in public administration.

Keywords: accountability; public regulations; social control; Fundeb; participation

Notas introdutórias

Na literatura mais recente, o controle na gestão pública tem seu significado tratado de modo mais alargado ao concebê-lo como mecanismos de *accountability*. Para O'Donnell (1998), estes mecanismos se apresentam em duas categorias: *accountability* horizontal (AH), relacionada ao controle institucional; *accountability* vertical (AV), relacionada ao processo eleitoral e ao controle social. O significado de controle acompanha também a concepção bidimensional da *accountability* atribuída por Schedler (1999), em que os governantes devem justificar (informar e argumentar) ativamente e de forma clara seus atos e, se não cumprirem com as obrigações legais, estão sujeitos a punições.

O controle público e a fiscalização da administração pública brasileira estão prescritos na Constituição Federal de 1988 e são de responsabilidade do Legislativo com auxílio dos tribunais de contas (controle externo). Este formato de fiscalização também é exercido em cada esfera de governo subnacional. O controle social, importante na construção de uma sociedade mais democrática, é um avanço amparado pela constituição, que definiu marcos importantes para agenda das políticas públicas. Lavallo e Vera (2012, p. 349) definem de forma ampla o controle social “como a incidência de cidadãos e atores da sociedade civil sobre processos decisórios governamentais”. Dentre as formas de participação, a carta constitucional prevê a descentralização da gestão das políticas, o princípio da gestão democrática do ensino público e a participação da sociedade através de conselhos setoriais, diretamente pelos cidadãos, ou enquanto sociedade organizada. A carta constitucional inova nos processos de participação e, ao mesmo tempo, propõe um desafio para a consolidação da democracia. Sob o paradigma da participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e no novo papel do Estado, a participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada (GOHN, 2006).

Nas áreas sociais existem diferentes conselhos que permitem a participação por representação da sociedade. De certo modo, os conselhos desta natureza colocam os cidadãos em um lugar de protagonismo. Estas inovações, ancoradas no arcabouço legal, configuram um conjunto de mecanismos importante para o controle e fiscalização da gestão pública.

O artigo¹ revisa esta literatura problematizando a categoria horizontal e a vertical eleitoral, e inclui a dimensão social observando se e como pode contribuir para o bom desempenho dos gestores. Apresenta, também, uma breve análise dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS – Fundeb), abrangendo as características e o funcionamento dos mesmos. Os dados foram coletados nos registros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pela execução da maioria das ações e programas da Educação Básica; na legislação vigente; em documentos oficiais de conselhos; em dados abertos de portal municipal; no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE – RS); na literatura referente a política de financiamento e aos conceitos e significados de controle e de *accountability*.

Controle e dimensões da *accountability*

O controle da gestão pública é uma característica da democracia. A contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos é atributo da democracia (DAHL, 1997). Esta responsividade tem relação com o que a literatura denomina de *accountability*, ampliando o conceito e significado de controle da gestão. Os principais mecanismos institucionais de controle da gestão pública são os de controle interno, que ocorre no âmbito de cada instituição, e os de controle externo, exercido

¹ Este artigo apresenta análises preliminares de pesquisa que investiga o controle e *accountability* na gestão pública e a qualidade das democracias.

pelo Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas. O controle interno é instância obrigatória nos órgãos da administração pública, com papel preventivo de falhas dos atos administrativos. Permite a revisão dos atos com vícios ilegais ou inconvenientes antes da prestação de contas.

Segundo Campelo,

[...] o Controle Externo deve integrar o conjunto de mecanismos e procedimentos formalmente instituídos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, na expectativa de que isso sirva de estímulo para a expansão e o aperfeiçoamento dos diversos meios de interlocução que contribuem para a supremacia do interesse público. (CAMPELO, 2003, p. 9)

O controle externo depende de um sistema de controle interno que realize a verificação dos atos administrativos em conformidade com as normas no processo da gestão. Quando isso não ocorre, os gestores públicos estão sujeitos a sanções.

Analizando o controle na perspectiva da *accountability*, Schedler (1999) o concebe numa visão bidimensional que consiste na obrigação dos funcionários públicos de informar e justificar ativamente e de forma clara seus atos, e de estarem sujeitos à imposição de sanções quando violarem os seus deveres públicos; devem responder sobre o desempenho das instituições sob sua responsabilidade solidariamente. Contudo, Denhardt (2011) aponta que a *accountability* no serviço público é complexa, precisa de equilíbrio entre as normas, as responsabilidades concorrentes e o interesse público.

O'Donnell (1998) a define em duas categorias, *accountability* vertical (AV) e *accountability* horizontal (AH). Na AV os mecanismos de controle são estabelecidos entre os desiguais, ou seja, entre o governo e o cidadão, como nos processos de eleições aos cargos públicos, a cobertura que a mídia promove sobre os atos dos governos, pelos movimentos e reivindicações da sociedade e outros formatos de participação previstos na legislação.

Há um certo consenso sobre as fragilidades da categoria vertical pelo fato de que as eleições, por ocorrerem de tempos em tempos, podem não funcionar como mecanismo de controle, pois o cidadão tem dificuldade de acompanhar o cumprimento da plataforma de campanha, que acaba no esquecimento, e os políticos são reeleitos. Por outro lado, a cobertura da mídia muitas vezes pode ser pautada por determinada representação ideológica, atendendo interesses específicos e não o da sociedade em geral. As reivindicações sociais nem sempre repercutem de modo a produzir os impactos esperados quanto ao cumprimento dos mandatos com transparência e no interesse do coletivo.

Na AH os mecanismos de controle existentes são entre os poderes de Estado (entre iguais) em que há interação entre as instituições para prevenir, reparar e aplicar sanções às ações presumidamente ilegais. Tem como definição, segundo o autor,

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências de Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

Este controle, de acordo com o autor, deve ser exercido por agências estatais legalmente instituídas e com poder de aplicar sanções contra atos ilícitos, omissos ou delituosos (Tribunais de Contas e as Controladorias). As transgressões legais de autoridades e funcionários públicos no poder, assim como a corrupção fragilizam esta categoria, segundo o autor. Além disso, nas relações entre os poderes existe a possibilidade de violação dos limites de jurisdição, havendo transgressões consideradas dramáticas e conflituosas por envolver muitas vezes motivações partidárias (O'DONNELL, 2004).

A fragilidade da categoria horizontal afeta ainda mais a categoria vertical devido aos sistemas partidários fragmentados e partidos débeis, clientelistas e não programáticos que produzem uma estrutura de incentivos perversa para o exercício do controle (MELO, 2007).

Os tribunais de contas possuem um aparato de orientações, procedimentos e práticas que podem contribuir na promoção da *accountability* horizontal. Todavia, os limites do rito processual podem comprometer os resultados da atuação deste órgão. No Brasil cada tribunal pode estabelecer o formato de sua atuação no que diz respeito aos procedimentos para o processo de prestação de contas. Para os técnicos dos tribunais brasileiros existe a necessidade de uniformização desses procedimentos, pois a existência de padrões no âmbito nacional é uma condição importante para melhorar a atuação dessas equipes técnicas no que diz respeito à interpretação dos dados e informações, servindo de parâmetros para que avaliações mais consistentes e criteriosas contribuam na melhoria dos mecanismos de controle externo².

Dentre os limites na atuação no tribunal de contas destacam-se: a falta de recursos humanos (técnicos e auditores) para a realização das auditorias; a baixa devolução aos cofres públicos dos recursos desviados³; as instâncias de controle interno, que nem sempre têm atuação qualificada ou resultam de indicações políticas; as informações da prestação de contas, que têm como fonte os próprios gestores, o que muitas vezes demanda auditorias especiais para averiguar informações duvidosas ou inconsistentes.

Outro fator importante diz respeito à composição do corpo técnico dos tribunais de contas, com a ausência de profissionais das áreas da saúde e da educação para qualificar as análises nas prestações de contas, tendo em vista que estas áreas têm o maior volume de recursos com vinculação de receitas de impostos nos orçamentos dos governos.

Um dos desafios para o controle e a fiscalização da gestão pública é a capacidade de as instâncias envolvidas na *accountability* horizontal e vertical atuarem em uma rede de ações e procedimentos que envolvam a participação do cidadão. “Todos voltados para auxiliar a fiscalização dos gestores locais e garantir transparência das informações públicas contribuindo para a diminuição das possibilidades da inserção das elites locais em defesa de seus próprios interesses no tecido institucional municipal” (COUTINHO, 2015, p. 120).

Neste sentido, Peruzzotti e Smulovitz (2002) defendem a *accountability* social como importante mecanismo situado na categoria vertical e necessário em regimes democráticos. Reforçam que a participação da sociedade no controle da gestão pública é um exercício necessário e permanente. É uma importante forma de participação popular nos assuntos do Estado, dada a necessidade de a sociedade assumir o papel de promotora do seu desenvolvimento (COMPARATO, 1993). É um exercício de aprendizado para a sociedade e para os gestores.

A legislação brasileira prevê a existência de instancias de participação social obrigatória, tais como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de Assistência Social, de Habitação, do Idoso, de Previdência, de Saúde, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar:

² Desde 1992 a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) “atua com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros”, buscando a integração e a construção de um regramento mais uniforme entre os Tribunais de Contas.

³ Neste caso, após a emissão de certidão de débitos atribuída aos gestores, cabe à justiça e ao novo gestor assegurarem o cumprimento da decisão que, ao não se concretizar, irá demandar um prazo muito longo de recursos junto aos Tribunais de Justiça.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como os da esquerda. A diferença é que eles são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e, pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder. (GOHN, 2006, p. 6)

As categorias de *accountability* horizontal e vertical (eleitoral) e da dimensão de *accountability* social (vertical não eleitoral) são um esforço para garantir a transparência na gestão pública. A *accountability* expressa a capacidade de manter a sociedade esclarecida e informada dos atos e decisões tomados pelos eleitos e pela burocracia estatal sendo os agentes públicos passíveis de punições quando seus controladores entenderem que não agiram em conformidade com a lei.

Um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE – RS) em 2013⁴ analisou a criação desses conselhos em municípios gaúchos.

Quadro 1: Conselhos municipais de controle social – RS

Conselhos obrigatórios	Legislação	
Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS – Fundeb)	Lei Federal Nº 11.494/2007, Art. 24	482
Conselho de Assistência Social	Lei Federal Nº 8.742/1993, Art. 24	472
Conselho de Habitação	Lei Federal Nº 11.494/2007, Arts. 16 e 17, com alterações introduzidas pela Lei Federal Nº 12.435/2011	424
Conselho do Idoso	Lei Federal Nº 8.842/1994, Arts. 6 e 7	233
Conselho de Previdência	Decreto Federal Nº 4.874/2003, Art. 296-A, acresce artigo ao regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto Nº 3.048/1999	286
Conselho de Saúde	Lei Federal Nº 8.142/1990, Arts. 1, II, e 4, II	484
Conselho Tutelar	Lei Federal Nº 8.069/1990, Art. 132	481
Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei Federal Nº 8.069/1990, Art. 88	481

Fonte: TCE – RS, 2013⁵

A natureza dos conselhos depende das referidas legislações, podendo ser consultivos ou deliberativos. Observa-se que os conselhos que envolvem acompanhamento ou autorização da aplicação de recursos públicos estão constituídos na maior parte ou na totalidade dos municípios. Atualmente o CACS – Fundeb já existe na totalidade de municípios gaúchos, do mesmo modo que os Conselhos de Saúde. Na educação, a legislação prevê também como obrigatório os conselhos de alimentação escolar (CAE).

No campo da educação, além dos conselhos já mencionados, a participação ocorre através da gestão democrática do ensino público. A gestão democrática é representada principalmente

⁴ O Rio Grande do Sul possui 497 municípios.

⁵ Nem todos os municípios responderam à pesquisa do TCE-RS, não contemplando a totalidade dos municípios gaúchos. Ainda assim, em relação ao CACS – Fundeb, o mesmo foi criado nos 497 municípios.

pelas escolhas dos dirigentes das escolas e das representações nos órgãos do sistema de ensino, existência de conselhos no âmbito das escolas e do sistema, bem como na oferta de uma educação de qualidade que favorece a aprendizagem.

Política de financiamento e os fundos da educação básica

A Constituição Federal de 1988 (CF) avançou de modo significativo no que diz respeito aos recursos disponíveis para o financiamento da educação básica. A vinculação das receitas de impostos⁶, maior fonte de financiamento da educação básica, esteve presente em todos os períodos ditos democráticos do país. Ainda assim, os recursos provenientes desta fonte além de insuficientes muitas vezes são geridos de forma ilícita, demandando uma vigilância dos órgãos de fiscalização e da sociedade.

Uma alteração importante no financiamento da educação após a promulgação da CF de 1988 ocorreu através da Emenda Constitucional (EC) Nº 14 de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de natureza contábil. Com vigência de 1997 a 2007, subvinculou 15% das receitas dos impostos para a universalização do ensino fundamental. Estabeleceu também o acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos instituídos em cada esfera de governo.

Apesar de ser reconhecidamente um avanço como política de financiamento para a educação, o Fundef nasce marcado pela necessidade de sua substituição por outro fundo mais abrangente para toda a educação básica, respeitando a organização da educação sem fragmentar o financiamento das etapas e modalidades. Desta forma, o processo de aprovação do Fundef desencadeou outros fóruns de discussão que resultou na criação de um novo fundo.

Com a EC Nº 53 de 2006, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, substituindo o anterior e de abrangência para toda a educação básica. A Lei Nº 11.494 de 2007 regulamentou este fundo definindo a constituição no âmbito dos estados, os percentuais de subvinculação, as formas de redistribuição com ponderações para etapas e modalidades, a complementação da União aos fundos deficitários as transferências e utilização dos recursos.

Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb

A regulamentação do Fundeb assegurou também a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS – Fundeb), prevendo no Art. 24 que

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (Lei Nº 11.494/2007)

Os conselhos são criados mediante legislação específica no âmbito da União, dos estados e dos municípios e têm sua obrigatoriedade fiscalizada pelos tribunais de contas. As características e funcionamento dos CACS – Fundeb, além de seguir a legislação nacional, devem observar as normas locais que criam estes conselhos em cada esfera de governos.

⁶ Art. 212 da CF de 1988: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os conselhos devem ser instâncias autônomas, sem vinculação ou subordinação ao poder executivo, são renovados periodicamente e não são remunerados (considerado atividade de interesse social). Os conselhos não possuem estrutura administrativa própria, sendo de responsabilidade dos entes-federados assegurar as condições mínimas para seu funcionamento. Com mandato de dois anos, as indicações dos membros do conselho devem ser realizadas até vinte dias antes do término dos mandatos anteriores e são realizadas pelos pares, no caso de representações da sociedade e pelos dirigentes dos órgãos das representações das instâncias de governos. A legislação aponta os impedimentos para a indicação e leva em conta, especialmente, grau de parentescos, vínculo a empresas prestadoras de serviços para a administração pública, e pais e alunos em cargos ou funções de confiança no governo.

Quadro 2 - Critérios gerais de composição⁷ (CACS – Fundeb)

União mínimo 14 membros	Estados⁸ mínimo 12 membros	Municípios mínimo 9 membros
a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;	a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual	a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal
b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;	b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;	b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;	c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;	d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;	e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;	f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública
g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública estadual	
h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;		

⁷ Esta composição pode prever especificidades quando da existência de outros colegiados, tais como os conselhos de educação e conselho tutelar.

⁸ No Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b, e, d.

i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública		
--	--	--

Fonte: Lei Nº 11.494/2007

Cabe alguns destaques em relação à previsão de composição nas esferas de governos. A representação do executivo é maior que a representação da sociedade. Ainda que considere representação das escolas (servidor técnico, professor e dirigentes), os mesmos são servidores públicos e podem ter vinculação direta com o executivo. Até mesmo na representação dos pais existe a possibilidade de ser um servidor da administração.

Por se tratar de um conselho de acompanhamento e controle social, o que não lhe atribui poder de sanção, são excluídas de suas atribuições a fiscalização referente ao cumprimento do disposto no Art. 212 da constituição, no que se refere ao cumprimento da aplicação dos percentuais de vinculação mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esta atribuição é de competência dos tribunais de contas. Ainda assim, o parecer do conselho do Fundeb relativo às contas dos executivos municipais e estaduais fará parte do relatório de prestação de contas da gestão referentes a educação.

São responsabilidade deste conselho: acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação. Também é responsabilidade elaborar relatório com parecer do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), relativo à alocação e à aplicação dos recursos vinculados a esse Fundo, bem como da execução dos recursos dos programas já mencionados.

No Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE – RS) o cumprimento das metas do PNE em relação a educação infantil é componente de análise na prestação de contas dos prefeitos gaúchos. E deve ser verificado pelos conselhos. Na composição dos CACS – Fundeb estão previstas as representações do governo e da sociedade.

Para cumprir suas atribuições devem ter acesso aos registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas ficando permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico (Art. 25, Lei Nº 11.494 de 2007).

Analisando a existência e situação dos conselhos nos governos estadual e municipais do Rio Grande do Sul observa-se que a “situação” irregular é pouco expressiva⁹. Estes dados variam ao longo do período, sendo as alterações ocorridas principalmente nos períodos de final de vigência dos mandatos. São três situações de irregularidades registradas no Rio Grande do Sul. A principal irregularidade são os mandatos vencidos. Outras irregularidades se referem a cadastros não concluídos pelos gestores ou por documentação incompleta aguardando a análise do FNDE. A grande dificuldade enfrentada para cadastrar os membros e os mandatos se relaciona à dificuldade da publicação da portaria de nomeação dos indicados pelo executivo municipal, que depende de

⁹ Levantamentos periódicos nos últimos dois anos no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) apontam que dos 498 conselhos previstos as irregularidades não ultrapassam 6%.

ter em mãos todas as indicações de cada segmento, o que nem sempre ocorre antes do término do mandato a expirar, e que pode explicar a maioria das irregularidades.

Em um estudo referente ao CACS – Fundeb de município gaúcho foram analisadas as atas das reuniões ocorridas em 2018, onde é possível identificar a situação acima referida. O mandato da gestão anterior encerrou em dezembro de 2017 e o mandato da gestão atual iniciou após seis meses. Neste intervalo ocorreram cinco reuniões com ingresso gradativo de segmentos até a publicação da portaria com todos os membros em julho de 2018. A legislação deste município prevê a participação de representante do segmento de instituições infantis conveniadas, todavia não foi incluída neste mandato.

Para além da dificuldade burocrática de formação do conselho ao término de cada mandato, chama a atenção na leitura das atas das reuniões acima referidas, a fraca participação de representantes de pais e estudantes. Seis reuniões ocorreram no segundo semestre de 2018. De acordo com os registros, as pautas foram curtas e o mais importante a destacar, com pouca ou nenhuma fala dos segmentos da comunidade escolar. As manifestações registradas foram sempre da representação do Conselho Municipal de Educação, do Executivo Municipal e da representação dos professores. Também ficou evidenciada a constante ausência da representação de pais e estudantes. A presidência foi exercida por representante do segmento professores (um mandato), diretor de escola (um mandato) e representante do Conselho Municipal de Educação (dois mandatos).

Ainda que se trate de conselhos de acompanhamento e controle social, o acesso às informações relativas aos conselhos não estão disponíveis de forma transparente. Dados quanto a situação e mandatos dos conselhos podem ser acessados no site do FNDE, todavia sem detalhamento da irregularidade informada. Os conselhos no Rio Grande do Sul não possuem página na web e seus relatórios não são públicos, não sendo localizados em nenhum dos portais oficiais de prefeituras e governo estadual. Embora acompanhem a prestação de contas do prefeito junto ao TCE – RS, estas informações não são de acesso público.

Considerações e notas finais

A pesquisa que origina este artigo pretende aprofundar o tema do controle e *accountability* na gestão pública, analisando as diferentes categorias e concepções (O'DONNELL; SHEDLER; PERUZZOTTI e SMULOVITZ) e a contribuição para a democracia. Os limites e as fragilidades do controle tradicional também se apresentam quando se analisa a dimensão do controle social. Quanto ao CACS – Fundeb é possível tecer algumas considerações.

O fato de ser uma instância de interesse social, que não atribui remuneração aos seus membros, fragiliza a indicação dos representantes da sociedade que nem sempre têm tempo disponível para participar das reuniões, nem mesmo das atividades de capacitação oferecidas pelo Ministério da Educação (MEC), pela Controladoria Geral da União (CGU) e tribunais de contas com intuito de oferecer qualificação aos membros do conselho. A falta de uma estrutura física provida de recursos materiais para a guarda dos documentos e de site para divulgação é quase inexistente, o que os torna em demasiado dependente das administrações, reduzindo a privacidade das reuniões. O site do FNDE não oferece as informações completas, de forma clara e objetiva para o cidadão acessar as informações sobre o conselho de seu município ou estado.

Para um conselho que pretende ser de controle social, com composição partilhada entre governo e sociedade, ele não assegura a paridade entre governo e sociedade, agravado pelo fato de muitas vezes a representação da sociedade ser formada por servidores públicos. Os conselhos são vulneráveis aos interesses de grupos políticos. O acesso às informações pode ser limitado pelos sigilos respaldados em lei. Chama a atenção, ainda, que as representações muitas vezes são meras formalidades legais, sendo que a participação da representação da sociedade é mínima quando se

analisa as falas registradas nas atas das reuniões dos conselhos.

Um dos limites de atuação deste conselho reside na impossibilidade de esta instância aplicar sanções. Por serem instituições previstas por lei, ficam sujeitas a ela e o trabalho se reduz apenas às questões burocráticas. A própria legislação outorga caráter fiscalizatório a este conselho, reservada a análise de documentos emitidos pelos gestores e, muitas vezes, com direcionamentos para a emissão de parecer conclusivo sobre o uso dos recursos públicos, o que reduz o caráter político desta instância.

Esta breve análise do CACS – Fundeb expressa o que outros conselhos de natureza semelhante em outras áreas sociais também revelam, que “nem todos os atores envolvidos estão de fato envolvidos”. Os conselheiros reconhecem a necessidade de formação adequada dos representantes, especialmente de pais e estudantes, para fortalecer e qualificar a atuação desses segmentos.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- BRASIL. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei Nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007.
- CAMPELO, Valmir. **Futuro dos tribunais de contas no Brasil**. Conferencia presentada en el “Tribunal de Contas da União” - Distrito Federal, 2003.
- COMPARATO, Fábio. A nova cidadania. **Rev. Lua Nova (online)**, São Paulo, n. 28/29, p. 85-106, 1993.
- COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos**. Universidade Federal de Pernambuco, 2015.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DENHARDT, Robert. **Teoria Geral da Administração Pública**. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2011.
- FNDE. Entes federados com situação irregular no cadastro do sistema CACS – Fundeb. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/relatorios/situacaoConselhos>>. Acesso em: 8 de abr. 2019.
- FNDE. Listar Conselheiros por Mandato / Busca Conselho. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros>. Acesso em: 8 de abr. 2019.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais**, Unisinos v. 42 n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. Participação e controle social. In: IVO, Anete Brito Leal (Coord.; Org.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 11, p. 11-31, oct. 2004.

MELO, Marcus André. **O controle externo na América Latina**. Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 45.179**, de 25 de julho de 2007. Institui o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB - e dá outras providências.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability* social, la otra cara del control. *In*: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. *In*: SCHEDLER, Andréas; DIAMOND, Larry; PLATTER, Marc F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publisher, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Diagnóstico sobre a existência de conselhos municipais e sua forma de remuneração**. 2012. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/conselhos2.pdf>. Acesso em: 22 de mar. 2019.

Maria Goreti Farias Machado

Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, integrante do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. Participante no grupo de pesquisa Estudos em Políticas de Financiamento da Educação – EFIN.

E-mail: mgoretimachado@gmail.com